

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ise Thomas (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

und

Antwort

des Ministeriums des Innern und für Sport

Bauleitplanung der Verbandsgemeinde Weißenthurm und der Stadt Mülheim-Kärlich (Kreis Mayen-Koblenz) – Verhalten der Bezirksregierung

Die Kleine Anfrage 1175 vom 19. November 1997 hat folgenden Wortlaut:

Wie verschiedenen Veröffentlichungen der Rhein-Zeitung in der vergangenen Woche zu entnehmen war, hat die Kreisverwaltung Mayen-Koblenz als zuständige Behörde entgegen den Bestimmungen des Raumordnungsentscheides der Bezirksregierung Koblenz vom 14. September 1995 in der Zeit bis zum 21. Februar 1996, dem Zeitpunkt, als eine Veränderungssperre in Kraft trat, 19 Bauvorbescheide für großflächige Einzelhandelsvorhaben erlassen.

Diese unter Bezug auf § 34 BauGB erlassenen Bauvorbescheide wurden nach Auskunft der Kreisverwaltung mit der Bezirksregierung abgesprochen und konnten angeblich zur Vermeidung von Schadensersatzansprüchen nicht verweigert werden, obwohl eine entsprechende Nutzung in den vergangenen sieben Jahren auf dem Gelände weder zugelassen noch ausgeübt wurde. Ich frage die Landesregierung:

1. Trifft es zu, daß die Bezirksregierung ihr Einverständnis zu den Bauvorbescheiden erteilt hat?
2. Mußten diese Bauvoranfragen aus Sicht der Landesregierung genehmigt werden oder konnten sie, z. B. unter Hinweis auf den Raumordnungsentscheid, zurückgewiesen werden?
3. Wie bewertete die Bezirksregierung die mögliche Gefahr eines Planungsschadens nach § 42 BauGB bei Verweigerung einer Genehmigung gemäß § 34 BauGB?
4. Wie lauten die Weisungen des Innenministeriums und der Bezirksregierung an die Kreisverwaltung Mayen-Koblenz, durch die die Kreisverwaltung veranlaßt wurde, kommunalaufsichtliche Anordnungen für den Gewerbepark Mülheim-Kärlich zu erlassen?
5. Was hat das Innenministerium bzw. die Bezirksregierung veranlaßt, die o. g. Weisungen zu erteilen, und wieso erfolgten entsprechende Weisungen nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt?
6. Beabsichtigt die Landesregierung angesichts dieser Ereignisse um den Gewerbepark Mülheim-Kärlich gemäß § 1 des neuen BauGB vom 27. August 1997, im kommenden Jahr eine Verordnung zu erlassen, in der bestimmt wird, daß § 34 BauGB in Zukunft nicht mehr auf die Genehmigung großflächigen Einzelhandels anzuwenden ist?

Das Ministerium des Innern und für Sport hat die Kleine Anfrage namens der Landesregierung mit Schreiben vom 16. Dezember 1997 wie folgt beantwortet:

Das Land verfolgt die Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in Mülheim-Kärlich seit langem mit großer Sorge. Bereits in den achtziger Jahren gab es Probleme mit der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe in Mülheim-Kärlich, die sich Anfang der neunziger Jahre dadurch verschärft haben, daß die beiden Bebauungspläne „Depot I“ und „Depot II“ vom Verwaltungsgericht Koblenz für rechtsunwirksam erklärt wurden. Als Folge der Urteile waren seitdem Bauvorhaben auf der Grundlage des § 34 BauGB zu genehmigen. Trotz deutlicher Hinweise des Verwaltungsgerichtes auf die bestehende Planungspflicht der Stadt Mülheim-Kärlich und trotz häufiger und massiver Hinweise der Landesplanungsbehörden ist die Stadt Mülheim-Kärlich ihren Planungspflichten nicht im notwendigen Umfang nachgekommen.

Als die Verbandsgemeinde Weißenthurm die Änderung ihres Flächennutzungsplanes betrieb, die nahezu eine Versechsfachung der bereits jetzt überwiegend von großflächigem Einzelhandel genutzten Flächen ermöglicht hätte, legte am 7. März 1995 die

damals noch zum Geschäftsbereich der Staatskanzlei gehörende oberste Landesplanungsbehörde den landesplanerischen Einspruch gemäß § 19 Landesplanungsgesetz ein. Der Einsatz dieses Instrumentes diente dazu, eine Beeinträchtigung der damals noch in der Aufstellung befindlichen Ziele des Landesentwicklungsprogramms III durch vorangehende Planungen und Maßnahmen zu verhindern. Der Versuch der Verbandsgemeinde Weißenthurm, sich vor dem Verwaltungsgericht gegen diesen landesplanerischen Einspruch zur Wehr zu setzen, blieb erfolglos. Als Folge des landesplanerischen Einspruches wurde kraft Gesetzes ein Raumordnungsverfahren durchgeführt. In dessen abschließendem Entscheid vom 14. September 1995 hat die Bezirksregierung Koblenz unter anderem festgestellt, daß die Ansiedlungsmöglichkeit von weiterem Einzelhandel auszuschließen ist, da es sich bei Mülheim-Kärlich um ein Zentrum der Grundversorgung handele und der jetzige Besatz an Einzelhandel bereits erheblich über die Versorgungsfunktion dieser Zentralitätsstufe hinausgehe. Der bereits vorhandene Einzelhandel beeinträchtigt die Versorgungsbereiche der umliegenden zentralen Orte wesentlich.

Dieses Ergebnis des Raumordnungsverfahrens hat gemäß § 6 a Abs. 10 ROG und § 18 Absatz 10 Landesplanungsgesetz gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber einzelnen keine unmittelbare Rechtswirkung. Dies bedeutet konkret, daß die Verbandsgemeinde Weißenthurm bzw. die Stadt Mülheim-Kärlich zwar verpflichtet ist, den Flächennutzungsplan und die Bebauungspläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen, daß aber bis zur Umsetzung dieser Verpflichtung die Rechtslage nach § 34 BauGB zu beurteilen ist. Danach ist ein Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist.

In der Folgezeit wurde in langwierigen Verhandlungen zwischen der Verbandsgemeinde Weißenthurm und der Stadt Mülheim-Kärlich auf der einen Seite und den umliegenden Städten auf der anderen Seite der Versuch unternommen, ein sogenanntes Kompromißpapier zu erarbeiten, auf dessen Basis eine künftige abgestimmte Bauleitplanung und Einzelhandelskonzeption erfolgen sollte. Letztlich war jedoch die Stadt Mülheim-Kärlich nicht bereit, eine entsprechende Bauleitplanung in die Tat umzusetzen. Nachdem das Verwaltungsgericht Koblenz eine Veränderungssperre mit Urteil vom 10. Juli 1997 aus formellen Gründen für nichtig erklärt hat, war der Stadtrat von Mülheim-Kärlich nicht bereit, eine erneute Veränderungssperre zu beschließen. In der Stadtratssitzung vom 7. November 1997 hob der Stadtrat sogar den am 1. Februar 1996 gefaßten Beschluß zur Aufstellung eines Bebauungsplanes wieder auf. Damit wurde deutlich, daß nach dem Willen der Stadt die weitere bauliche Entwicklung in dem sogenannten Gewerbepark Mülheim-Kärlich insgesamt einem Vorgehen nach § 34 BauGB als Planersatz ohne jegliche weitere Prüfung überlassen werden soll.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die einzelnen Fragen wie folgt:

Zu 1. und 2.:

Ja, weil sie aufgrund der Rechtslage dazu verpflichtet war. Die Kreisverwaltung Mayen-Koblenz war bis zur Umsetzung der Vorgaben aus dem Raumordnungsentscheid durch die Stadt Mülheim-Kärlich bzw. bis zur Beschlußfassung über die Veränderungssperre als Sicherungsinstrument künftiger Bauleitplanung verpflichtet, Bauvorbescheide und Bauanträge auf der Grundlage des § 34 BauGB zu prüfen und bei Vorliegen der Voraussetzungen auch Genehmigungen zu erteilen.

Im Rahmen der Entscheidung nach § 34 BauGB entfalten nach einhelliger Rechtsprechung die Ziele der Raumordnung und Landesplanung keine Bindungswirkung. Hätte die Kreisverwaltung Mayen-Koblenz die Bauvoranfragen unter Hinweis auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung negativ beschieden, wäre dies eine Amtspflichtverletzung nach § 839 BGB gewesen, die zu einer Schadensersatzpflicht geführt hätte.

Zu 3.:

Bei der Verweigerung einer Genehmigung gemäß § 34 BauGB entsteht kein Planungsschaden im Sinne des § 42 BauGB. Ein solcher Planungsschaden könnte nur dann entstehen, wenn durch Festsetzungen eines Bebauungsplanes die zulässige Nutzung eines Grundstückes aufgehoben oder geändert wird und dadurch eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstückes eintritt. Ein Baubewerber hat aber dann einen Anspruch auf Schadensersatz unter dem Gesichtspunkt der Amtspflichtverletzung, wenn die Baugenehmigungsbehörde die Genehmigung für ein Bauvorhaben rechtswidrigerweise nicht oder nicht rechtzeitig erteilt. Da im vorliegenden Fall § 34 BauGB die maßgebliche Rechtsgrundlage für die Beurteilung der Bauvorhaben war, mußten die Genehmigungen, soweit sie entscheidungsreif waren, erteilt werden, um solchen Schadensersatzansprüchen zu entgegen.

Zu 4.:

Die Bezirksregierung Koblenz hat in Abstimmung mit dem Ministerium des Innern und für Sport der Kreisverwaltung Mayen-Koblenz folgende Weisungen erteilt:

- „I. Der Stadtrat von Mülheim-Kärlich hat innerhalb von zwei Wochen ab Vollziehbarkeit diese Anordnung wie folgt zu beschließen:
1. Der Rat der Stadt Mülheim-Kärlich beschließt für den Bereich des Gewerbeparkes Mülheim-Kärlich die Aufstellung eines Bebauungsplanes. Der räumliche Geltungsbereich entspricht dem des am 1. Februar 1996 ursprünglich eingeleiteten Bebauungsplanaufstellungsverfahrens ‚Gewerbepark Mülheim-Kärlich‘, das in seiner Ausdehnung die Geltungsbereiche der früheren Bebauungspläne ‚Depot I‘, ‚Depot II‘ sowie ‚Hinter der Jungenstraße‘ umfaßte, entsprechend der Karte der Anlage 1, die Bestandteil dieser Anordnung ist.
- Der Bebauungsplan verfolgt folgende Ziele:
- Die baulich-räumliche Entwicklung innerhalb des Plangebietes soll entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung, wie sie vor allem in der Ziffer 3.4.1.3 (Konzentrationsgebot, städtebauliches Integrationsgebot sowie Verbot der wesentlichen Beeinträchtigung benachbarter zentraler Orte) des Landesentwicklungsprogrammes III formuliert sind, gesteuert werden. Damit wird zugleich auch das Ziel verfolgt, den städtebaulichen Belangen der benachbarten zentralen Orte, vor allem Koblenz, Andernach und Neuwied und damit zugleich dem interkommunalen Abstimmungsgebot Rechnung zu tragen.
2. Gleichzeitig wird für das unter Ziffer 1 bezeichnete Plangebiet eine Veränderungssperre als Satzung beschlossen mit dem Inhalt, daß Vorhaben, die die Errichtung und Änderung von Einzelhandelsbetrieben oder die Nutzungsänderung im Einzelhandel zum Gegenstand haben, nicht durchgeführt werden dürfen.
 3. Ferner beschließt der Rat der Stadt Mülheim-Kärlich, bis zum Inkrafttreten der Veränderungssperre Anträge auf Zurückstellung von vorliegenden, noch nicht beschiedenen und neu eingehenden Bauanträgen und Bauvoranfragen, die die Errichtung und Änderung von Einzelhandelsbetrieben oder die Nutzungsänderung im Einzelhandel zum Inhalt haben, nach § 15 BauGB zu stellen.
- II. Unverzüglich nach Beschlußfassung ist die ordnungsgemäße öffentliche Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses zu veranlassen.
- III. Für den Fall des fruchtlosen Fristablaufes bezüglich der Anordnungen der vorstehenden Ziffern I und II wird hiermit eine kommunalaufsichtliche Ersatzvornahme an Stelle und auf Kosten der Stadt gemäß § 123 GemO ausdrücklich angedroht.
- IV. Die sofortige Vollziehung der Ziffern I bis III dieser Verfügung wird gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO im öffentlichen Interesse angeordnet.
- V. Die gefaßten Beschlüsse und das zu deren Vollzug Veranlaßte sind der Kommunalaufsicht unverzüglich mitzuteilen.“

Zu 5.:

Aufgrund des Ergebnisses der Stadtratssitzung vom 7. November 1997 mußte davon ausgegangen werden, daß die Stadt Mülheim-Kärlich endgültig nicht bereit ist, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Zum Schutz des Oberzentrums Koblenz sowie der umliegenden Mittelzentren sowie zur Durchsetzung der Planungspflichten nach § 1 Abs. 3 und Abs. 4 BauGB war deshalb die Weisung zu erteilen.

Die besondere Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Prinzips des geringstmöglichen Eingriffes in das grundgesetzlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden waren die ausschlaggebenden Gründe dafür, auf eine gütliche Einigung, das heißt die Umsetzung des genannten Kompromißpapiers zu setzen. Erst nachdem dessen Scheitern offensichtlich war, mußte die zitierte kommunalaufsichtliche Anordnung getroffen werden.

Zu 6.:

Gegenwärtig ist nicht beabsichtigt, von der Ermächtigung des § 246 Abs. 7 BauGB an die Länder, ein Planerfordernis allgemein vorzuschreiben, Gebrauch zu machen. Fehlentwicklungen im Einzelfall muß – wie geschehen – mit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen begegnet werden. Einzelfälle rechtfertigen es regelmäßig nicht, flächendeckend für alle Gemeinden ein mit Kosten- und Verwaltungsaufwand verbundenes Planerfordernis einzuführen.

Sollten sich allerdings in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren neue Erkenntnisse ergeben, muß die Frage erneut geprüft werden, ob eine gesetzliche Regelung erforderlich ist.

Walter Zuber
Staatsminister